VII kadencja

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich (nr 12)**

z dnia 26 kwietnia 2012 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich (nr 12)

26 kwietnia 2012 r.

Komisja Regulaminowa i Spraw Poselskich, obradująca pod przewodnictwem posła **Macieja Mroczka (RP)**, przewodniczącego Komisji, zaopiniowała:

– dla Marszałka Sejmu – w trybie art. 17 ust. 2 regulaminu Sejmu – pismo Ministra Spraw Zagranicznych dotyczące wydawania przez Ministra Spraw Zagranicznych opinii o zgodności z prawem Unii Europejskiej projektów ustaw rozpatrywanych przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej.

W posiedzeniu udział wzięli: **Maciej Szpunar** podsekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych wraz ze współpracownikiem oraz **Zbigniew Czachór** stały doradca Komisji do Spraw Unii Europejskiej.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Piotr Kędziora** – dyrektor Biura Legislacyjnego, **Jakub Borawski** p.o. dyrektora Biura Analiz Sejmowych, **Ziemowit Cieślik** naczelnik Wydziału Analiz Prawa Europejskiego i Międzynarodowego BAS, **Wojciech Odrowąż-Sypniewski** naczelnik Wydziału Analiz Ustrojowych i Parlamentarnych BAS, **Agnieszka Kalinowska** i **Jolanta Szymańska** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych oraz **Bartosz Pawłowski** ekspert do spraw legislacji BAS.

Przewodniczący poseł Maciej Mroczek (RP):

Otwieram posiedzenie Komisji. Witam posłów, członków Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich. Witam zaproszonych gości, podsekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych, pana Macieja Szpunara – witam serdecznie; wraz z panem dyrektorem Cezarem Hermą – witam serdecznie; a także przedstawicieli Biura Analiz Sejmowych oraz Biura Legislacyjnego – witam panów.

Stwierdzam kworum. Wobec niewniesienia uwag do protokołu z 11 posiedzenia Komisji, protokół z tego posiedzenia uważam za przyjęty.

Porządek dzisiejszego posiedzenia obejmuje zaopiniowanie dla marszałka Sejmu – w trybie art. 17 ust. 2 regulaminu Sejmu – pisma Ministra Spraw Zagranicznych dotyczącego wydawania przez Ministra Spraw Zagranicznych opinii o zgodności z prawem Unii Europejskiej projektów ustaw rozpatrywanych przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej.

Czy są uwagi do porządku dziennego? Nie słyszę. Stwierdzam, że porządek dzienny został przyjęty. Przechodzimy do jego realizacji.

Pani marszałkini w dniu 13 stycznia br. skierowała do Komisji pismo ministra spraw zagranicznych pana Radosława Sikorskiego w celu wyrażenia opinii. Prezydium Komisji zleciło wykonanie w tej sprawie opinii prawnych, które wraz z pismem ministra zostały państwu posłom doręczone do skrytek poselskich, drogą elektroniczną, a także na państwa urządzenie mobilne iPad-a.

Proszę o przedstawienie sprawy przez pana ministra.

Podsekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych Maciej Szpunar:

Szanowny Panie Przewodniczący, Wysoka Komisjo, dziękuję przede wszystkim za możliwość wysłuchania argumentów MSZ, za możliwość przedstawienia przez nas kwestii, która w naszym przekonaniu stwarza bardzo znaczące problemy w zakresie procesu legislacyjnego, i to zarówno dla Sejmu, jak i dla Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Jest taką pozostałością okresu przedakcesyjnego, kiedy Polska musiała w bardzo dużym tempie dostosowywać prawo, które było przedmiotem scrollingu i oceny ze strony

Unii Europejskiej przed naszym przystąpieniem i chodziło o to, żeby jak najszybciej dostosować polski system prawny. Jesteśmy już państwem nie nowicjuszem w Unii Europejskiej i funkcjonujemy tak, jak każde inne państwo członkowskie, które część swojego procesu legislacyjnego poświęca implementacji prawa unijnego, a wszystkie akty prawne uchwalane przez polski parlament podlegają ocenie pod kątem zgodności z prawem Unii Europejskiej.

Praktyka, która – ja nawet nie boję się użyć tego słowa – jest do pewnego stopnia pewną patologią, polega na tym, że w chwili obecnej minister spraw zagranicznych, jako ten, który przejął obowiązki po Urzędzie Komitetu Integracji Europejskiej, musi przedstawiać opinie o zgodności z prawem Unii Europejskiej wszystkich projektów legislacyjnych, ustaw i to na każdym czy prawie na każdym etapie. To są sprawozdania komisji po pierwszym czytaniu, poprawki zgłoszone w drugim czytaniu, dodatkowe sprawozdania komisji i poprawki Senatu, czyli sprawozdania komisji w odniesieniu do poprawek zgłoszonych przez Senat.

Sejm nie może przejść do kolejnego etapu procesu ustawodawczego bez uzyskania opinii ministra spraw zagranicznych. Od razu zaznaczę, że Polska jest jedynym krajem Unii Europejskiej, gdzie tego typu rozwiązania istnieją.

Jak wygląda praktyka? To jest bowiem dla nas najbardziej istotne i z tego względu wynikają – w naszym przekonaniu – owe patologie. Otóż, 80-90% terminów, jakie wyznaczają komisje, to są terminy kilkugodzinne, jedno-, dwudniowe. Jest wiele przypadków – i to nawet w ostatnich miesiącach – gdzie wyznaczano termin 9 minutowy, kiedy przed głosowaniem – 8.51 musieliśmy wydać opinię o zgodności. Zdarzały się też sytuacje, że marszałek Sejmu wstrzymywał głosowania, bo nie było opinii wymaganej regulaminem Sejmu. Długość tych terminów, jaka jest wyznaczana przez poszczególne komisje, nie uwzględnia w ogóle specyfiki danej sprawy. To są dokumenty, które czasami mogą mieć jedną stronę, czy 5 stron, ale czasami są to dokumenty mające po 100 stron, gdzie przygotowanie rzetelnej opinii rzeczywiście wymaga zdecydowanie dłuższego czasu.

Co jest kolejną wątpliwością? Otóż, wiele poprawek zgłaszanych przez posłów nie zawiera uzasadnienia. Tymczasem w kontekście prawa unijnego ocena zgodności jest możliwa dopiero w tym momencie, kiedy mamy należyte uzasadnienie; jeśli wprowadzamy na przykład jakieś ograniczenie podstawowej ze swobód, to jest możliwe, ale musi być odpowiednio uzasadnione i jeszcze proporcjonalne do celu. Na podstawie samego brzmienia zaproponowanej poprawki nie jesteśmy w stanie w pełni wziąć odpowiedzialności, czy tego typu przepis będzie zgodny z prawem unijnym, czy nie będzie zgodny.

Mamy często wrażenie, że nasze opinie – wszystkie te opinie podpisuję osobiście, stąd problem jest mi, że tak powiem, znany z autopsji – są takimi glejtami, które mają z jednej strony zabezpieczyć Sejm przed takim – powiedzmy – zbyt spontanicznym zgłaszaniem niektórych poprawek przez posłów, a z drugiej strony stanowić gwarancję, iż dana poprawka jest zgodna z prawem Unii Europejskiej i uchwalenie ustawy w tym kształcie nie doprowadzi do wszystkich negatywnych konsekwencji związanych z uchwaleniem ustawy sprzecznej z prawem unijnym.

W moim przekonaniu ani jeden, ani drugi cel nie są w ten sposób zrealizowane. To wcale nas nie chroni przed zbyt spontanicznym zgłaszaniem poprawek, a też w rzeczywistości nie stanowi należytego zabezpieczenia przed wprowadzaniem rozwiązań sprzecznych z prawem unijnym.

Powiem dwa słowa, jak wygląda funkcjonowanie MSZ. Otóż, opiniowaniem zajmuje się Departament Prawa Unii Europejskiej, w którym właściwie mamy jednego eksperta z każdej dziedziny. Są to eksperci, którzy mają oprócz obowiązku uczestniczenia w różnych spotkaniach uzgodnieniowych na szczeblu legislacyjnym Rady Ministrów, także reprezentowanie rządu polskiego przed sądami europejskimi. Mają szereg innych zadań i często jest sytuacja taka, że wpływa opinia z Sejmu, danego eksperta nie ma, musimy w ciągu tego samego dnia czy na drugi dzień wydać opinię i siłą rzeczy zajmuje się tym ktoś, kto się w danej materii nie specjalizuje. Muszę powiedzieć, że jest to sytuacja, kiedy bierzemy odpowiedzialność za rozstrzygnięcia zagadnień, co do

których nie jesteśmy w stanie kompetentnie wydać opinii, w wielu przypadkach, z tego chociażby względu, iż są wyznaczane zbyt krótkie terminy. Czasami są to takie materie, które wymagałyby dodatkowych informacji, dłuższego zastanowienia się, co najmniej jedno-, czy dwutygodniowego terminu na wydanie opinii, a to z kolei w chwili obecnej blokuje proces legislacyjny.

W moim przekonaniu, sytuacja kiedy parlament sam w swoim regulaminie uzależnia się od opinii przedstawionej przez władzę wykonawczą jest nie do końca zgodny – może powiem – z duchem konstytucji i z zasadą trójpodziału władzy. Dlaczego? Tutaj nie będę odnosił się do tych argumentów, które podniosło Biuro Analiz Sejmowych, wskazując na to, że ten obowiązek jest elementem prowadzenia polityki zagranicznej i europejskiej przez rząd. Muszę powiedzieć tak, jeżeli weszlibyśmy na poziom dyskusji konstytucyjnej, to równie dobrze my też jesteśmy w stanie znaleźć wiele argumentów wskazujących na to, że takie uzależnienie procesu legislacyjnego w Sejmie narusza zasadę trójpodziału władzy, dlatego że Sejm nie jest związany opinią, nie musi uwzględnić opinii MSZ, ale ta opinia musi być. Jeżeli tej opinii nie ma, nie może przejść do kolejnego etapu procesu legislacyjnego. A więc zgłaszam ten problem. Oczywiście, jesteśmy gotowi na rozwiązania kompromisowe. Chodzi nam przede wszystkim o to, aby skończyć z pewną fikcją opiniowania, bo to w wielu przypadkach jest fikcja, która prowadzi – w moim przekonaniu – do pewnych patologii.

Druga rzecz, o której chciałem wspomnieć, to jest kwestia tabel zbieżności. Otóż, wejście w życie Traktatu z Lizbony spowodowało, że jest łatwiejsza możliwość nakładania kar finansowych na państwa członkowskie z tytułu tzw. braku notyfikacji środka wdrażającego dyrektywę unijną. Zostało niedawno zawarte porozumienie międzyinstytucjonalne, którego stroną jest także Rada w zakresie tzw. tabel zbieżności. To znaczy, w tej chwili w momencie notyfikacji środków wykonawczych w stosunku do dyrektywy, czyli to jak implementujemy, musi być uzupełnione tabelą zbieżności, czyli wskazaniem, jakie przepisy prawa krajowego implementują poszczególne przepisy dyrektywy. Rząd, już od dłuższego czasu przedkładając projekt – i to dotyczy tylko ustaw implementujących, wdrażających prawo unijne – dołącza do projektu tabelę zbieżności, wskazującą jaki przepis implementuje. To jest istotne dla kwestii czytelności takiego projektu. Mamy prośbę, w sytuacji gdy taki projekt rządowy podlega pewnym zmianom na etapie procesu legislacyjnego w Sejmie, aby także poseł zgłaszający poprawkę modyfikował czy zgłaszał propozycję modyfikacji tabeli zbieżności. To jest kwestia czysto techniczna, ale tak jak mówiłem, przede wszystkim zobowiązany jestem i dziękuję za możliwość przedstawienia tych racji Wysokiej Komisji w części pierwszej mojego wystąpienia. Tak jak powiedziałem, jesteśmy gotowi do rozmowy, do szukania rozwiązań kompromisowych, które z jednej strony zapewniłyby ochronę tych interesów czy celów, któremu służy regulamin Sejmu i którego wymaga sprawność i przejrzystość procesu legislacyjnego. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Maciej Mroczek (RP):

Dziękuję, panie ministrze. Czy przedstawiciele służb prawnych Kancelarii Sejmu chcieliby zabrać głos w przedmiotowej sprawie?

Pełniący obowiązki dyrektora Biura Analiz Sejmowych Jakub Borawski:

Tak. Pan naczelnik Cieślik powie kilka słów.

Naczelnik Wydziału Analiz Prawa Europejskiego i Międzynarodowego Biura Analiz Sejmowych Ziemowit Cieślik:

Dziękuję bardzo. Panie Przewodniczący, Wysoka Komisjo, Ziemowit Cieślik, Biuro Analiz Sejmowych. Otóż, Biuro Analiz Sejmowych na zlecenie Komisji przedstawiło 4 opinie dotyczące kwestii podnoszonych w piśmie pana ministra. Jedna z tych opinii jest formą komentarza do tez zawartych w tym piśmie. Tej opinii towarzyszą trzy opinie o charakterze prawno-porównawczym, w których to prezentujemy rozwiązania ustrojowe dotyczące opiniowania, dotyczące zachowania wymogów zgodności efektów prac parlamentarnych z prawem Unii Europejskiej w trzech obcych porządkach prawnych, w Anglii, w Niemczech i we Francji.

Może na początku przedstawię podstawowe kwestie podjęte w naszym piśmie dotyczącym bezpośrednio pisma pana ministra i następnie krótko skomentuję generalnie konkluzje, które wynikają z rozbudowanych wypowiedzi o charakterze prawnym i porównawczym.

Proszę państwa, wypowiedź dotyczącą naszego komentarza do pisma pana ministra chciałbym rozpocząć od przedstawienia pewnych ogólnych założeń, na których opiera się nasze stanowisko. Otóż, po pierwsze sygnalizujemy, że fakt, iż dzisiaj w rozwiązaniach ustawowych, regulaminowych, w regulaminie Sejmu zawarte są postanowienia, które jednoznacznie wiążą obowiązek opiniowania zgodności efektów prac parlamentu na etapie procedury legislacyjnej z ministrem właściwym do spraw członkostwa RP w Unii Europejskiej wynika z jego ustrojowej roli. Rada Ministrów jest organem, który prowadzi politykę wewnętrzną – pan minister już wspomniał o tej kwestii – i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej zgodnie z ustawą o działach administracji rządowej. To do właściwości Ministra Spraw Zagranicznych ostatecznie należą sprawy zgodności polskiego systemu prawa z prawem Unii Europejskiej. Na Radzie Ministrów spoczywa zatem konstytucyjna odpowiedzialność za wykonywanie zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych, których stroną jest Polska, w tym także z zobowiązań, które wynikają z traktatów stanowiących podstawy Unii Europejskiej.

Drugim założeniem, na którym się opieramy, jest następująca teza. Otóż, w naszym przekonaniu konieczne jest zachowanie kompletności badania efektów prac ustawodawczych z prawem Unii Europejskiej. Dzisiaj opinie MSZ towarzyszą pracom Sejmu właściwie na każdym etapie tych prac. Takie rozwiązania tę efektywność gwarantują. Jest to, oczywiście, związane z tym, że zgodność ustawodawstwa krajowego z prawem Unii Europejskiej jest jednym z podstawowych elementów zapewnienia efektywności prawa Unii Europejskiej w Polsce i naruszenie prawa Unii Europejskiej przez organy stanowiące prawo powoduje określone bardzo poważne konsekwencje. Mówię o odpowiedzialności traktatowej, o karach nakładanych na państwo, o ewentualnych roszczeniach osób fizycznych i prawnych oraz o obowiązku odmowy stosowania prawa krajowego sprzecznego z prawem Unii Europejskiej przez organy krajowe władzy publicznej. Na tych podstawowych założeniach opierają się nasze komentarze do tez zawartych w piśmie pana ministra. Otóż, po pierwsze, chcielibyśmy wskazać, odnosząc się do uwagi o możliwości ograniczenia propozycji zmiany, polegającej na wyeliminowaniu obowiązku dołączania opinii o zgodności z prawem Unii Europejskiej do wszystkich sprawozdań. A więc pierwsza uwaga jest następująca.

Ograniczenie takiego obowiązku, zasięgania opinii, oczywiście, musiałoby nastąpić w drodze zmiany regulaminu Sejmu. Dzisiaj regulamin Sejmu zakłada rozbudowany system opiniowania. Opinie są dołączane obligatoryjnie na trzech etapach, to znaczy do sprawozdań komisji o projekcie w pierwszym czytaniu; następnie do sprawozdań poprawionych – to już jest szczególna instytucja prawna; a także do sprawozdań obejmujących propozycje tekstu zmian zwróconej ustawy. W innych przypadkach – to jest liczniejsza grupa podstaw prawnych – taki obowiązek nie ma charakteru obligatoryjnego. Taki obowiązek uzależniony jest od zajścia przesłanki związku projektu ze zgodnością z prawem Unii Europejskiej. Wówczas znajdzie zastosowanie art. 42 ust. 4 regulaminu Sejmu, zgodnie z którym w sprawach dotyczących zgodności przepisów rozpatrywanych projektów ustaw z prawem Unii Europejskiej obowiązkowe jest zasięganie opinii ministra. Naszym zdaniem, zmiany mogłyby polegać na uporządkowaniu stosowania tego przepisu. On dotyczy większej grupy podstaw, które są podstawami sporządzania opinii na temat zgodności z prawem Unii Europejskiej efektów prac sejmowych. I tutaj na przykład ograniczenie badania do tekstów projektów, które są objęte prawami Unii Europejskiej, byłoby pewno sensownym zdyscyplinowaniem tej praktyki.

Odnosząc się do kwestii tabeli zgodności – proszę państwa – chciałbym powiedzieć, że zaproponowane w piśmie pana ministra rozwiązanie polegające na rozszerzeniu obowiązku dołączania tabel zgodności do wszystkich podmiotów, które inicjują postępowanie legislacyjne, uważamy za zasadne. Tym niemniej chcielibyśmy zwrócić uwagę, że ostatecznie za to, iż te tabele zgodności w sposób rzetelny odpowiadają relacji między prawem krajowym a prawem unijnym odpowiada również organ, który

jest zobowiązany do wykonywania Traktatu, do zapewnienia zgodności prawa Unii Europejskiej z prawem krajowym, a więc dzisiaj Minister Spraw Zagranicznych. To oznaczałoby, że najlepszym rozwiązaniem, naszym zdaniem, dotyczącym aktualizacji tych tabel zgodności, byłoby również powierzenie tego obowiązku podmiotowi, który czuwa nad zgodnością efektów prac sejmowych z prawem Unii Europejskiej – to jest dzisiaj na Radzie Ministrów. Zatem to rozproszenie obowiązków mogłoby dotyczyć wyłącznie pierwszego etapu prac, kierowania projektów ustaw do Sejmu.

Zgadzamy się z uwagami ministra spraw zagranicznych dotyczącymi tempa opiniowania. Rzeczywiście, terminy, które są nakładane na urząd obsługujący ministra spraw zagranicznych w tej mierze, powodują, że rzetelne opiniowanie jest w wielu wypadkach bardzo utrudnione.

Przewodniczący poseł Maciej Mroczek (RP):

Dziękuję, panie naczelniku. Otwieram dyskusję. Bardzo proszę państwa posłów o zabieranie głosu wraz z przestawieniem rekomendacji co do treści opinii wyrażonej przez Komisję w tej sprawie.

Pan przewodniczący Ujazdowski chciałby zabrać głos. Bardzo proszę.

Poseł Kazimierz Michał Ujazdowski (PiS):

Panie Przewodniczący, Wysoka Komisjo, myślę, że to jest jedna z najbardziej systemowych dyskusji, jaką odbywamy. Ona ma kilka płaszczyzn. Pierwsza płaszczyzna dotyczy pytania, czy tak intensywny i detaliczny – przed chwilą to usłyszeliśmy – rozbudowany model opiniowania projektów ustaw w parlamentarnej fazie stanowienia prawa ma sens? Pan minister Szpunar słusznie zauważył, że ten rozbudowany, detaliczny model był charakterystyczny dla procesu akcesyjnego czy też pierwszej fazy członkostwa Polski w Unii Europejskiej i nie bez powodu nie istnieje w dojrzałych państwach Unii Europejskiej, w Niemczech, we Francji i w Wielkiej Brytanii. I trzeba tu sobie powiedzieć wyraźnie, jakie było źródło ustanowienia tego modelu. Tym źródłem ustanowienia tego modelu była nieufność, jaką żywiliśmy sami do siebie i silne przekonanie, że istnieje potężne ryzyko uchwalenia prawa naruszającego reguły prawa unijnego. Wydaje mi się, że trzeba bez względu na inne rozstrzygnięcia ten system rozluźnić, bo on w takiej intensywnej formule stracił rację bytu. Nie jesteśmy krajem ani akcesyjnym, ani wczesnoczłonkowskim.

Więc moje pierwsze pytanie, jakie chciałbym postawić panu ministrowi, a właściwie prosić o doprecyzowanie stanowiska, jest takie: czy bez względu na wszystkie inne rozstrzygnięcia, które podejmiemy, rząd uważa, że ten rozbudowany system jest już nieaktualny? Ja tak samo uważam. Uważam, iż ten system jest nieaktualny i trzeba od niego odejść, bo on jest zbudowany na paradygmacie nieufności do polskiego systemu politycznego. Jeśli rząd podtrzymuje takie stanowisko, to proponowałbym jednak wstrzymanie się z opinią Komisji i podjęcie próby rozmowy pod auspicjami pani marszałek z szefostwami klubów.

To jest bardzo poważna decyzja ustrojowa. Jeśli koalicja rządowa ma taką idee, to my jesteśmy gotowi poważnie na ten temat rozmawiać. I tak wiemy, że nie da się uchwalić zmiany w regulaminie wbrew koalicji rządowej, więc powinny się odbyć takie rozmowy z udziałem – myślę – pana ministra Sikorskiego czy pana ministra pod auspicjami pani marszałek. I to jest jedna rzecz.

Druga kwestia dotyczy rozstrzygnięć technicznych. To znaczy my nie możemy – mówiąc my, to znaczy my parlamentarzyści – przystać na taki sposób myślenia, że wszystko ma zostać po staremu, tylko ciężar opiniowania ma być przesunięty i ulokowany w służbach legislacyjnych Sejmu. Miałem takie wrażenie, czytając pismo pana ministra Sikorskiego, że jest w nim zawarta taka charakterystyczna dla polskiego dyskursu publicznego idea przerzucenia odpowiedzialności. Więc, jeśli chodzi o ideę przerzucenia odpowiedzialności po prostu z rządu na Sejm w ramach założenia, że niczego nie zmieniamy, to oczywiście nie ma to najmniejszego sensu także dlatego, iż w demokracjach parlamentarnych prawo uchwala większość rządowa, a nie Sejm *in abstracto*. Prawdę powiedziawszy, wszystkie raporty ukazujące wady procesu stanowienia prawa w Polsce pokazują, że praźródło zjawisk negatywnych polega na braku skoncentrowanego modelu prac legislacyjnych

w rządzie i na braku mechanizmów panowania przez rząd nad parlamentarną fazą procesu legislacyjnego.

Prawdę powiedziawszy, panie ministrze, pełna zgoda, posłowie mogą formułować dodatkowe uzasadnienia do poprawek, tylko istotna część tych poprawek, a zdaniem poważnych obserwatorów życia publicznego w Polsce, większość poprawek parlamentarnych, to są poprawki inicjowane przez ministrów, zgłaszane przez posłów koalicji rządowej. Ja podam statystykę, taką grubą; tylko 4% projektów ustaw zeszłej kadencji, to są projekty ustaw zgłoszone z inicjatywy opozycji, 96% to są formalnie bądź de facto projekty rządowe. Gdybyśmy policzyli poprawki, to myślę, że bilans byłby bardzo podobny. A więc, jeśli myślimy o tej reformie, jako o całości, to wydaje mi się, że należałoby pomyśleć o takich mechanizmach, które oznaczają panowanie rządu nad procesem legislacyjnym w parlamencie w tym znaczeniu, że jedna osoba mająca upoważnienie premiera wypowiada się w imieniu rządu, a także definiuje stanowisko rządu wobec wszystkich poprawek czy też wniosków mniejszości. Mamy bowiem do czynienia w trakcie procesu implementacji prawa europejskiego z konkurencją ministrów resortowych, powtarzam, z konkurencją ministrów resortowych. To bardzo często rozbija proces legislacyjny. Oni mają większą siłę niż posłowie opozycji.

Jeśli więc myślimy o reformie, to musimy myśleć o indywidualizacji i ukonkretnieniu odpowiedzialności po stronie rządu. Ale wyszedłbym od tego podstawowego pytania, czy utrzymujemy ten intensywny, detaliczny i rozbudowany model opiniowania? W moim przekonaniu, nie ma racji przemawiających za tym, że mamy nadal się traktować tak jakbyśmy byli w 1999 czy 2000 roku. Jeśli wspólnie zdecydujemy, że ten model rozluźniamy, to potem proponowałbym też wspólną decyzję, jak go w całości naprawić; co powinno oznaczać większą dyscyplinę po stronie parlamentarnej, ale także ukonkretnienie odpowiedzialności po stronie rządu. Dlatego że jeśli nadal proces legislacyjny będzie polegał na konkurencji między ministrami resortowymi, którzy poprzez posłów konkurują między sobą, to państwo będziecie, jako MSZ, stawiani w niezwykle trudnej sytuacji, a tak naprawdę niczego nie poprawimy. A więc moja rekomendacja jest taka, że ponieważ wydaje się – tak zrozumiałem pana ministra – iż można dyskutować o odejściu od tego modelu rozbudowanego, detalicznego, to zacząłbym od poważnych rozmów pod auspicjami pani marszałek. Jeśli uznalibyśmy, że go rozluźniamy, to dalej otwiera się pole do tego, jak rzeczywiście wprowadzić większą dyscyplinę i większą indywidualizację odpowiedzialności w parlamentarnej fazie implementacji prawa europejskiego; to tyle.

Przewodniczący poseł Maciej Mroczek (RP):

Dziękuję, panie przewodniczący. Czy pan minister chciałby się ustosunkować do tego na bieżąco... ? Bardzo proszę, panie ministrze.

Podsekretarz stanu w MSZ Maciej Szpunar:

Dziękuję, panie przewodniczący. Wysoka Komisjo, szanowni państwo, pełna zgoda. To znaczy nie mamy wątpliwości, że ten system, jaki był stworzony, był stworzony na zasadzie nieufności, na zasadzie szybkiego dostosowania prawa, w tym okresie – koniec lat 90-tych, początek… Po roku 2000 trzeba było w ekspresowym tempie dostosować polskie prawo do porządku unijnego na potrzeby negocjacji akcesyjnych. A więc ten system jest oparty na nieufności i jest oparty trochę na takim podejściu ilościowym, a nie jakościowym.

Chciałbym może sprostować; tutaj absolutnie nie chodzi o zdjęcie ciężaru opiniowania z ministra spraw zagranicznych. My sobie, oczywiście, zdajemy sprawę, że zakres czy – powiedzmy – możliwości opiniowania są ograniczone także w Sejmie. Biuro Analiz Sejmowych pracuje znakomicie, ale ma na pewno – i to doskonale wszyscy wiemy – ograniczone zasoby kadrowe. MSZ na pewno nie uchyla się od opiniowania i w sytuacji, kiedy jest wątpliwość, kiedy – czy to przewodniczący komisji, czy marszałek Sejmu będzie uważał za stosowne, że powinna być wydana opinia MSZ w kwestii zgodnej z prawem unijnym, absolutnie się od tego nie uchylamy. Mamy tylko prośbę, aby były wyznaczane do tego odpowiednie terminy, które by pozwalały na odpowiednią refleksję i na wydanie rzeczywiście opinii merytorycznej i trafnej.

Natomiast co do jednej rzeczy, wydaje mi się, że musimy rozdzielić – i tutaj nie do końca zgadzam się z panem przewodniczącym Ujazdowskim… Czym innym jest kwestia poprawek, kontroli czy pilotowania politycznego procesu legislacyjnego w Sejmie, to znaczy, gdzie rzeczywiście mamy do czynienia – i temu nie jestem w stanie zaprzeczyć – z konkurencją resortową, natomiast opinia MSZ nie jest opinią polityczną. My tylko rozstrzygamy w kwestii zgodności z prawem unijnym i rozstrzygamy często na niekorzyść resortów, które przygotowują dany projekt. A więc tutaj ta nasza rola jest rolą szczególną, muszę powiedzieć. To jest pozostałość po UKIE, czyli jeszcze po tym urzędzie, który nie był tak mocno upolityczniony, jak MSZ. W tej chwili to robi Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Ale ta opinia ma wymiar wyłącznie merytoryczny, a nie ma w ogóle tego aspektu politycznego w wydawanych przez nas opiniach.

Przewodniczący poseł Maciej Mroczek (RP):

Dziękuję, panie ministrze. Pan przewodniczący Budnik, bardzo proszę.

Poseł Jerzy Budnik (PO):

Panie ministrze, przygotowując się na dzisiejsze spotkanie, odbyliśmy wczoraj bardzo dobre spotkanie prezydium naszej Komisji z ekspertami sejmowymi. Pan przewodniczący Ujazdowski w zasadzie przedstawił konkluzję tego spotkania. Ono było dobre, bo było pozbawione jakiś tam wątków politycznych. Nam wszystkim zależy, żeby ten system funkcjonował jak najlepiej.

Dzisiaj była pełna zgoda co do tego, że trzeba ten system rozluźnić, że może warto, wzorem innych systemów, rozproszyć odpowiedzialność, co by odciążyło znakomicie MSZ, przerzucić też to na ministrów resortowych, tak żeby oni pilotowali ustawy w komisjach sejmowych, na bieżąco też opiniowali zmiany pod kątem zgodności z prawem unijnym, bo dzisiaj sytuacja jest inna niż wtedy, kiedy… Mówimy tu o początkach, prawda? Ja pamiętam ten czas, byłem wtedy posłem. To nie tylko wynikało z braku zaufania wzajemnego, ale też – taka była prawda – nie było za dużo tych ekspertów od prawa unijnego. Ta cała wiedza, monopol był w bardzo małej grupie, skupionej wtedy w UKiE. Dzisiaj sytuacja jest inna. Dzisiaj eksperci są i u pana, i w poszczególnych ministerstwach. Jest łatwiej. Poza tym eksperci sejmowi też zwracają uwagę na to, że niektóre przepisy wykraczają poza regulacje unijne.

Ta deklaracja pana ministra otwiera pole do dyskusji – deklaracja z pana wystąpienia na początku naszego posiedzenia, że pan jest za tym, żeby budować wokół postulatów ministra Sikorskiego w tym piśmie zawartym, jakiś szerszy kompromis. Rzeczywiście pan przewodniczący Ujazdowski słusznie proponuje, żebyśmy podjęli dalsze rozmowy z panią marszałek na ten temat, bo nie ma tu potrzeby szybkiego działania, jeżeli to ma być dobrze przygotowane. A więc opowiadam się za tym, żeby idąc w ślad sugestii pana przewodniczącego Ujazdowskiego, po dzisiejszym spotkaniu umówić się na spotkanie z panią marszałek, przedstawić jej konkluzje, które już pan przewodniczący przedstawił i podjąć próbę zmiany tej sytuacji, która jest obecnie. Rzeczywiście ten aktualny system jest chyba za bardzo uciążliwy i mało efektywny. Co do tego, to też była pełna zgoda podczas naszego wczorajszego spotkania.

Chyba rzeczywiście nie będziemy dzisiaj zajmowali żadnego stanowiska w tej sprawie. Poczekamy na efekt rozmów z panią marszałek.

Poseł Kazimierz Michał Ujazdowski (PiS):

Myślę, że przygotujemy projekt opinii na posiedzenie 9 maja br., czyli na kolejne posiedzenie. Możemy zacząć posiedzenie od przyjęcia opinii. Ona będzie taka, jak przed chwilą proponowaliśmy. A do pana ministra mielibyśmy po prostu sugestię, żeby rozważyć po prostu inicjatywę merytoryczną czy merytoryczno-polityczną. To znaczy, żeby pan minister Sikorski…

Poseł Jerzy Budnik (PO):

…przeniósł to na forum Rady Ministrów.

Poseł Kazimierz Michał Ujazdowski (PiS):

Nie tyle na forum Rady Ministrów, tylko… My ze swojej strony zasugerujemy pani marszałek podjęcie takiego spotkania, które będzie z udziałem albo szefów klubów,

albo osób upoważnionych przez szefów klubów. I o to samo prosimy pana ministra Sikorskiego, bo albo mamy mieć jakiś efekt pozytywny, albo – prawdę powiedziawszy – szkoda czasu. Taka jest sugestia. A formalnie projekt opinii przyjęlibyśmy za dwa tygodnie.

Przewodniczący poseł Maciej Mroczek (RP):

Dziękuję, panie przewodniczący. Pan dyrektor chciałby jeszcze zabrać głos, bardzo proszę.

Dyrektor BAS Jakub Borawski:

Jeśli można, powiem dwa słowa. Jeżeli pan przewodniczący, prezydium i państwo wyraziliby zgodę, można by zrobić coś takiego, że w trybie roboczym spotkalibyśmy się z kolegami z MSZ i ustalili pewne scenariusze wariantowe, które przedstawilibyśmy państwu do oceny i ewentualnie później pani marszałek, by po prostu mieć pewien punkt wyjścia na papierze, że tak powiem.

Poseł Kazimierz Michał Ujazdowski (PiS):

Proszę bardzo, tylko o ile ze strony pana ministra i mojej wyraźnej strony padł pogląd, że system należy po prostu rozluźnić, to dobrze byłoby, żeby taki pogląd był też wypowiedziany przez innych, bo jeśli rozluźniamy system, to jednym z zadań jest zaproponowanie, jak go rozluźnić, tak? Chyba, że przyjmujemy, iż wstępnie możemy pracować nad tym, tak?

Dyrektor BAS Jakub Borawski:

Nie ulega wątpliwości, że obecny system źle działa. Co do tego jest pełna zgoda. Więc jeżeli przedstawimy pewne warianty, to państwo będziecie mogli wybrać to, co będzie wam najbliższe, te elementy, a to będzie już miało pewną podstawę z obu stron… będzie miało perspektywę realną z punktu widzenia możliwych zmian prawnych. Czy będzie wymagało to zmian regulaminowych, czy może… czy w ustawie o działach, też są bardzo istotne, ewentualne zmiany, żeby przygotować wstęp.

Przewodniczący poseł Maciej Mroczek (RP):

Dziękuję, panie dyrektorze. Pani poseł Sławiak, bardzo proszę.

Poseł Bożena Sławiak (PO):

Myślę, że bardzo ważne jest to, co tu padło, iż we wszystkich krajach unijnych stosowany jest już inny system. Jest to chyba podstawa do tego, żeby przyjrzeć się tym funkcjonującym już dobrze systemom i zobaczyć właśnie, jak one wyglądają w tamtych krajach. Warto się oprzeć na ich już wieloletnich doświadczeniach. Skoro tam one dobrze funkcjonują, to myślę, że i w polskim systemie mogą one dobrze funkcjonować. Warto byłoby więc skorzystać z doświadczeń innych krajów europejskich.

Przewodniczący poseł Maciej Mroczek (RP):

Dziękuję, pani poseł. Pan poseł Ajchler.

Poseł Romuald Ajchler (SLD):

Panie przewodniczący, mnie przekonuje propozycja, którą przedstawił pan dyrektor. Otóż, jeżeli będzie do wyboru kilka wariantów, to na pewno prezydium Komisji zdecyduje się na zaproponowanie Komisji któregoś najbardziej korzystnego do rozwiązania problemów, o których mówił pan przewodniczący Ujazdowski. Tutaj nie zamykałbym się przed tą propozycją. Warto byłoby się spotkać – tak jak pan dyrektor zaproponował – z MSZ, omówić te sprawy szczegółowo, a tym bardziej że państwo macie rozeznanie jak to funkcjonuje w innych krajach. Można też poprzez stronę sejmową dojść do tego, jak to funkcjonuje w innych parlamentach. A więc to by było, moim zdaniem, korzystne rozwiązanie; a prezydium zdecyduje, który wariant, zdaniem prezydium, byłby korzystniejszy do przedstawienia potem Komisji i marszałkowi Sejmu. To tyle.

Przewodniczący poseł Maciej Mroczek (RP):

Dziękuję, panie pośle. Czy jeszcze ktoś z państwa chciałby zabrać głos w dyskusji? Nie widzę zgłoszeń. W takim razie dyskusję zamykam.

Ja ze swojej strony zobowiązuję pana dyrektora do kontaktu z panem ministrem, by razem ustalić właśnie te ramy, o których mówił pan dyrektor, tak, żebyśmy na następnym posiedzeniu Sejmu mieli pisemnie rozpisane… Tak?

Dyrektor BAS Jakub Borawski:

Na następne posiedzenie możemy nie zdążyć, bo jest ten tydzień, kiedy wszystko stanie. W związku z tym mielibyśmy tylko dwa dni.

Przewodniczący poseł Maciej Mroczek (RP):

Dobrze. Oczywiście. Nie ma najmniejszego problemu.

Podsekretarz stanu w MSZ Maciej Szpunar:

Natomiast jest ta sugestia pana przewodniczącego Ujazdowskiego, żeby tutaj jednak rozważyć kilka wariantów, ale opartych na tym elemencie rozluźnienia w szerszym tego słowa znaczeniu, związanych z nowelizacją regulaminu Sejmu, oczywiście.

Poseł Jerzy Budnik (PO):

Panie ministrze, to była główna konkluzja w czasie naszego wczorajszego spotkania.

Przewodniczący poseł Maciej Mroczek (RP):

Czyli…

Dyrektor BAS Jakub Borawski:

A więc przygotujemy to na następne posiedzenie, ale nie na to 9 maja, tylko…

Przewodniczący poseł Maciej Mroczek (RP):

Który to będzie dzień?

Sekretarz Komisji Jolanta Szymańska:

To będzie 23, 24 lub 25 maj.

Przewodniczący poseł Maciej Mroczek (RP):

Dobrze. Dziękuję.

Poseł Kazimierz Michał Ujazdowski (PiS):

A jeśli to spotkanie pod auspicjami pani marszałek mogłoby być wcześniej, to będzie wcześniej, a na dwudziestego któregoś będą te materiały, ten państwa dorobek legislacyjny czy merytoryczny.

Przewodniczący poseł Maciej Mroczek (RP):

Dziękuję bardzo. W takim razie informujemy, że wyczerpaliśmy porządek dzienny dzisiejszego posiedzenia. Zamykam posiedzenie. Dziękuję.